



# SENADO FEDERAL

## PARECERES

### Nºs 81 A 83, DE 2014

Sobre os Avisos nºs 51, de 2008, e 14, de 2010 (nºs 1.325/2008, e 66/2010, na Casa de origem), do Tribunal de Contas da União, que *encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão nº 2.045/2008, proferido nos autos do processo nº TC-018.303/2007-6, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, referente a Representação em face a notícias veiculadas na imprensa, acerca de possíveis irregularidades envolvendo a aquisição de terras por estrangeiros na região amazônica, sem o atendimento dos requisitos legais pertinentes, e o aumento do desmatamento no sul do Estado do Amazonas.*

#### PARECER Nº 81, DE 2014

(Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional)  
(1º Pronunciamento, sobre o Aviso nº 51, de 2008)

RELATOR: Senador AUGUSTO BOTELHO

#### I – RELATÓRIO

Submete-se ao conhecimento desta COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL o Aviso (AVS) nº 51, de 2008, do Tribunal de Contas da União (TCU), que encaminha cópia do Acórdão 2.045/2008-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram. Do aviso constam ainda as fls. 42/44, 57/71, 112/124 e 134/150 dos autos do processo nº TC 018.303/2007-6, no qual o *decisum* da Corte de Contas foi exarado.

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado da Amazônia, em face das matérias publicadas no jornal “Amazonas em Tempo”, no dia 2 de maio de 2007, no sítio do UOL, na rede mundial de computadores, no dia 23 do mesmo mês, e no jornal “A Crítica”, edições de 7 e 12 de junho de 2007, dando conta de que o empresário sueco Johan Eliasch teria adquirido grande área de terra no Estado do Amazonas (160 mil hectares), sem o atendimento dos requisitos legais pertinentes.

Adicionalmente, o noticiário deu conta de que teria havido aumento do desmatamento da Floresta Amazônica, especialmente nas fronteiras com o Pará, Mato Grosso, Rondônia e Acre, fato que exigiria atuação fiscalizatória mais intensa pelos órgãos ambientais.

## II – ANÁLISE

A Corte de Contas, exercendo sua competência constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, conheceu da representação e adotou os procedimentos adequados para apurá-la.

Quanto ao aumento do desmatamento e da necessidade de ampliação da atividade fiscalizatória, foram realizadas diligências junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O Ibama informou haver realizado na região, nos últimos anos, as Operações Tauatá, Uiraçu e Acauã, instruindo sua resposta com cópia dos relatórios dessas operações em meio magnético. A entidade encaminhou, também, relatórios referentes aos autos de infração lavrados, entre 2002 e 2007, na região.

Diante dessas informações, o tribunal entendeu que o Ibama demonstrou que vem atuando no combate a infrações ambientais na região, afastando a irregularidade apontada na representação. Contudo, o relator do feito, Ministro Ubiratan Aguiar, alertou em seu voto “que as informações encaminhadas pelo Ibama só sinalizam que a entidade executou ações de fiscalização ambiental na região, mas não permitem que se avalie se essas ações são adequadas, suficientes, etc. Dada a amplitude e complexidade da questão posta na representação, só um trabalho bem mais aprofundado e abrangente possibilitaria que se fizesse essa avaliação”.

Em relação ao Incra, foi-lhe demandado que informasse se havia sido implementada rotina de fiscalização nos assentamentos, conforme determinado no subitem 9.2.4 do Acórdão nº 557/2004-Plenário, especialmente nos projetos do Rio Juma, do Apuí e do Acari, em face do aumento do desmatamento na região ocupada por esses projetos. A resposta encaminhada pelo instituto sinalizou que a determinação ainda não havia sido implementada a contento, razão pela qual o tribunal reiterou a determinação, ressaltando que as suas atividades de fiscalização independem da atuação do órgão ambiental estadual (item 9.2.3 do Acórdão nº 2.045/2008-Plenário).

---

Quanto à suposta aquisição de terras por estrangeiros, sem o cumprimento das exigências legais pertinentes, mais especificamente, por parte do Sr. Johan Eliasch, de nacionalidade sueca, foi apurado que a compra das propriedades foi feita junto à empresa Gethal – Indústria de Madeira Compensada S/A, no Município de Manicoré, pela Empresa Florestal da Amazônia Ltda., constituída esta em 7 de julho de 2003, com sede no Município de São Paulo.

Segundo a Junta Comercial do Estado de São Paulo, a sócia majoritária da Empresa Florestal da Amazônia é a Amazon Forestry Company LLC, cujo valor atual de participação na sociedade é de R\$ 12.119.239,00, enquanto o sócio brasileiro, o Sr. Aldo de Cresci Neto, tem participação de R\$ 1,00. São mais de 99,99999992% contra menos de 0,00000008%.

O voto do Ministro Ubiratan Aguiar apresenta os requisitos legais para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a discussão jurídica existente sobre a matéria.

No centro dessa discussão, está o Parecer nº GQ-181, de 17/3/1997, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 22/1/1999, pelo qual a Advocacia-Geral da União (AGU) entendeu que a Constituição Federal de 1988, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 1995, não teria recepcionado o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709, de 1971, pelo qual fica sujeita ao regime daquela lei “a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior”. Segundo o parecer, a EC nº 6, de 1995, elimina diferenças entre as empresas brasileiras de capital nacional e as de capital estrangeiro, não tendo deixado margem ao legislador infraconstitucional para estabelecer restrição alguma, inclusive as que estabeleçam limites para a aquisição de imóveis rurais por empresa brasileira constituída por capital majoritariamente estrangeiro. De acordo com a AGU, o dispositivo infraconstitucional teria sido revogado tacitamente pela Carta Magna.

O relator discorda dessa posição. Ao fundamentar seu entendimento, o ministro esclarece que o cerne da tese desenvolvida pela AGU em seu parecer é o de que a Constituição, ao não mais fazer distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, teria impossibilitado ao legislador ordinário fazer qualquer outra distinção entre empresas brasileiras, em função da origem de seu capital. Contudo, alerta para o fato de terem sido esquecidos outros elementos

essenciais à discussão. O membro da Corte de Contas traz à luz argumentos hermenêuticos e materiais.

Conforme defende o Ministro Aguiar, o texto constitucional, assim como qualquer norma jurídica, deve ser interpretado de forma sistemática. Dessa forma, devem também ser considerados em relação à matéria os arts. 170, inciso I, 172 e 190 da Carta Magna.

O princípio da soberania nacional, um dos que norteiam a ordem econômica no País, deve ser considerado nas questões relacionadas à aquisição de terras brasileiras, notadamente em uma região sensível como a amazônica, conforme entenderam o ministro e o tribunal. Propriedades nessa região, em especial, estariam “diretamente ligadas à soberania do país e, portanto, ao interesse nacional”.

Conforme observa Aguiar, o art. 172 estabelece que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro. O ministro defende que a Lei Maior permitiu ao legislador ordinário promover restrições à aquisição de imóveis rurais com capital estrangeiro, seja ela feita diretamente por estrangeiros ou por intermédio de pessoas brasileiras, físicas ou jurídicas. Segundo afirma o membro da Corte de Contas, é o que faz a Lei 5.709, de 1971, com o seu art. 1º, § 1º, que está em consonância com o art. 172 da Constituição Federal.

Ainda consoante o voto, parece não atender ao princípio da razoabilidade o entendimento de que as situações como a de que se trata neste parecer, em que uma empresa estrangeira constitui uma sociedade no País, detendo praticamente a totalidade do seu capital social, estão fora das limitações impostas pela Constituição e pela lei.

Ubiratan Aguiar lembra que o revogado art. 171 da Constituição Federal tinha três objetivos básicos, ao prestar estímulo às empresas brasileiras de capital nacional:

- a) dar-lhes proteção temporária para o desenvolvimento de atividades estratégicas ou imprescindíveis para o desenvolvimento econômico do País;
- b) dar proteção (não-temporária) aos setores considerados imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional;
- c) garantir-lhes preferência para fornecimento ao Poder Público.

Portanto, o dispositivo constitucional revogado não tinha o propósito de vedar nada, mas de estimular a empresa brasileira de capital nacional, em situações muito específicas. Conseqüentemente, a revogação do art. 171 da Constituição não pode se prestar para arrimar o entendimento de que passou a ser vedado o estabelecimento de toda e qualquer distinção entre empresas brasileiras, em razão da origem de seu capital.

O voto do ministro traz fundamentos doutrinários sólidos sobre a caracterização da nacionalidade da pessoa jurídica no direito internacional, demonstrando que é justificável defini-la por meio do controle e de seu capital, “especialmente no caso em que esta vem a apresentar-se como instrumento de fraude à lei ou desatendimento ao interesse público”. Entre os juristas citados, está o Prof. Denis Borges Barbosa, que informa ter sido recentemente finalizado estudo comparativo sobre o regime de investimento estrangeiro, pelo qual se concluiu que “virtualmente todas as leis nacionais que regulam o capital estrangeiro definem o investimento estrangeiro com base no controle de voto, controle da administração ou controle por qualquer outro meio, direto ou indireto. A simples definição de empresa com base em sua nacionalidade formal é, para o direito comparado, uma anomalia”.

O Dr. José Carlos de Magalhães, jurista de renome, que, segundo o respectivo Currículo Lattes, atualizado e certificado pelo autor em 21 de fevereiro de 2008, atua principalmente nos temas *Dívida Externa, Humanidade, Contratos Internacionais e Nova Ordem Internacional*, entende ser perfeitamente possível, no contexto do direito constitucional vigente, a atribuição de nacionalidade funcional às pessoas jurídicas de acordo com a disciplina do capital estrangeiro. Essa distinção, sempre que justificável à luz do art. 172, não violaria o princípio da isonomia constitucional.

Ademais, o voto faz referência a pronunciamento feito, em 5 de março de 2008, em reunião conjunta da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle, ambas do Senado Federal, pelo Dr. Ronaldo Jorge Araújo, consultor legislativo desta casa, atualmente ocupando o cargo de Consultor-Geral da União, e representante, naquele evento, do Advogado-Geral da União.

Expressamente, sem adiantar a conclusão dos trabalhos, o Dr. Ronaldo Jorge Araújo deixou claro que está em estudo uma possível revisão do Parecer nº GQ-181. O eixo central de toda essa análise é a recepção ou não do § 1º do art. 1º da Lei 5.709, de 1971, pela Constituição Federal.

Segundo pesquisa realizada para a elaboração deste documento, o Parecer nº GQ-181 permanece em vigor.

O ministro demonstra que o tema deste aviso é diretamente relacionado à soberania e ao interesse nacional, tem sido objeto de justificada preocupação pela sociedade brasileira e, por isso, deve ter sua discussão aprofundada. Neste Senado mesmo, já houve vários pronunciamentos sobre a matéria, não restritas à reunião conjunta da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle, havida em março do ano passado.

Nota-se, sobretudo, ser imprescindível pacificar a questão, que toca às competências do Congresso Nacional, ao qual compete autorizar a aquisição (ou arrendamento), por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a cem módulos de exploração indefinida, consoante dicção das Leis nº 5.709, de 1971, e nº 8.629, de 1993.

O voto do Ministro Ubiratan Aguiar, que conduziu o Acórdão nº 2.045/2008-Plenário, é claro em afirmar que, em seu entendimento, a questão de aquisição de imóveis rurais, especialmente na Amazônia, com capital estrangeiro (ainda que por intermédio de empresa brasileira) está submetida ao regime especial das leis retocitadas.

No caso específico das aquisições de terras pela Empresa Florestal da Amazônia Ltda., indiretamente controlada pelo Sr. Johan Eliasch, o voto alude às necessárias autorizações pelo Congresso Nacional, que não ocorreram. Igualmente foram descumpridos os requisitos previstos pela Lei nº 5.709, de 1971, o que acarretaria a nulidade de pleno direito do negócio em tela, a teor do art. 15 dessa lei, como ressalta o ministro. Todavia, o voto sopesa o fato de que as aquisições se deram sob o amparo do Parecer nº GQ-181, o qual, conforme dispõe o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993, vincula a Administração Federal.

Diante dessas circunstâncias, foi proposto encaminhar cópia do acórdão que viesse a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentassem, além dos diversos documentos que demonstram a situação das terras adquiridas e da empresa adquirente, ao Ministério Público Federal e ao Congresso Nacional, para adoção das providências de sua alcada que entenderem cabíveis quanto à aquisição discutida nesse processo. Assim foi feito.

---

Quanto ao Parecer nº GQ-181, a Secretaria de Controle Externo do TCU no Amazonas (SECEX-AM) propôs que se determinasse à AGU o seu reexame. Acertadamente, o ministro não acompanhou a unidade técnico-instrutiva do TCU, pois determinação nesse sentido representaria invasão da esfera de competência daquele órgão. Não obstante, ele propôs, e o plenário acatou no acórdão, o encaminhamento de cópia da deliberação, com a sugestão de que a AGU avalie a conveniência e oportunidade de rever o conteúdo desse parecer.

O Acórdão nº 2.045/2008-Plenário contém determinações ao Incra. Duas delas envolvem aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por empresas nacionais, com capital majoritariamente estrangeiro. Uma alerta o instituto para que passe a observar a Lei nº 5.709, de 1971, o Decreto nº 94.965, de 1974, bem como o art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993, nessas situações.

Outra determinação insta a entidade a informar aos cartórios de registro de imóveis que passem a observar os arts. 10 e 11 da Lei nº 5.709, de 1971, bem como os arts. 15 e 16 do Decreto nº 94.965, de 1974, nas aquisições de imóveis rurais por empresas que se enquadrem naquele perfil. Esta última decorreu do entendimento firmado pelo tribunal de que o cadastro especial mantido pelos cartórios de registro de imóveis, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, preconizado no art. 10 da Lei nº 5.709, de 1971, deve contemplar, também, as aquisições feitas por empresas nacionais com capital preponderantemente estrangeiro.

Impende ressaltar, ainda, que o Ministro Benjamin Zymler formalizou declaração de voto (vencido), na qual propôs que o TCU não conhecesse da representação, pois não estariam preenchidos os requisitos de admissibilidade. Zymler fundamentou seu voto no fato de a matéria estar fora da competência e da jurisdição daquela corte.

Passo agora às minhas considerações quanto ao encaminhamento a ser dado a este feito.

Alinho-me com o entendimento firmado pelo TCU no Acórdão nº 2.045/2008-Plenário. Contudo, a despeito da extrema relevância das informações prestadas no Aviso nº 51, de 2008, e da sensibilidade da matéria, que envolve a soberania nacional, considero não haver medida legislativa profícua a ser adotada. No entanto, é conveniente examinar as possíveis medidas judiciais ao alcance desta casa. Antes, porém, tratarei de descartar as medidas legislativas.

Como a Lei nº 5.709, de 1971, é anterior à Constituição de 1988, trata-se de avaliar a recepção ou a não-recepção dos seus dispositivos. Em relação a ela, não é cabível ajuizar ação direta de constitucionalidade (ADI) ou ação declaratória de constitucionalidade (ADC).

A edição de uma lei para interpretar e estabelecer os limites de alcance do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, esbarra exatamente no fenômeno da recepção. É inviável interpretar o que não está vigente. Se o dispositivo for considerado como não-repcionado, é como se não existisse. Não vige, o que torna desconexo interpretá-lo. Caso seja considerado como recepcionado, não há mais o que fazer, a não ser aplicá-lo. A palavra final quanto à recepção do dispositivo compete ao Supremo Tribunal Federal.

Seria desaconselhável a edição de uma lei que contivesse texto equivalente ao do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. De prático, ocorreria apenas que tal lei estaria submetida ao controle de constitucionalidade, pela via difusa ou concentrada, esta última importando em ajuizamento de ADI ou de ADC. Contudo, opera em desfavor dessa alternativa, primeiramente, o quase certo extenso trâmite legislativo a que o projeto seria submetido. Além disso, o que se quer é afirmar a recepção/constitucionalidade do comando legal, seja em que lei estiver, e há providência mais direta para obter esse resultado.

A recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, poderia ser questionada por meio de uma ação específica de controle de constitucionalidade: arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), que a Mesa Diretora é legitimada a propor. Contudo, ainda que toda avaliação quanto à recepção de um ato normativo pré-constitucional enseje apenas dois desfechos possíveis – a sua legitimidade e consequente recepção, ou a sua ilegitimidade e a não-recepção –, uma ADPF é motivada pela idéia de que a norma está em desacordo com um preceito presente na Constituição. Ora, não é esse o entendimento que formei em relação ao § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

A solução que vislumbro para dirimir de vez a dúvida existente quanto à recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, pela Carta Cidadã é o ajuizamento, pela Mesa do Senado, de ação direta de constitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, da AGU, com base nos arts. 102, I, *a*, e 103, II, da Lei Magna.

A constitucionalidade do Parecer nº GQ-181, que é ato normativo federal vinculador da atuação de órgãos e entidades da estrutura administrativa do Poder Executivo, pois atende aos requisitos do art. 40 da Lei Complementar nº 73,

de 2003, reside em pugnar pela não aplicação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 – já que, no entender da AGU, tal dispositivo não ter sido recepcionado pela atual Constituição –, quando, *a contrario sensu*, o dispositivo está plenamente de acordo com a ordem jurídica de 1988.

Não me resta dúvida de que é inconstitucional um ato normativo que determina a não aplicação de dispositivo válido e vigente, constante de lei formal.

De forma indireta, o *writ* constitucional instaria o Supremo Tribunal Federal a se manifestar acerca da aderência do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, ao Diploma da República. O pronunciamento da Corte Suprema seria dotado de caráter vinculante.

Por conseguinte, apresentarei requerimento à Mesa Diretora para que ajuíze ação declaratória de inconstitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, da AGU.

### III – VOTO

À luz do exposto, concluo pelo conhecimento do assunto por esta comissão e pelo encaminhamento do Aviso nº 51, de 2008, do Tribunal de Contas da União, assim como dos documentos que o acompanham, juntamente com cópia deste parecer, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, para posterior arquivamento, e que seja enviada cópia deste parecer ao Tribunal de Contas da União.

Sala da Comissão, 15 de julho de 2009.



, Presidente



, relator

## COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

PROPOSIÇÃO: AUS Nº 51, DE 2008.ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 15 / 07 / 2009, AS SENHORAS SENADORAS E OS SENHORES SENADORES:

<b>PRESIDENTE: SENADOR EDUARDO AZEREDO</b>	
<b>RELATOR: SENADOR AUGUSTO BOTELHO</b>	
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B, PRB)</b>	
EDUARDO SUPLICY (PT)	1 - FLÁVIO ARNS (PT)
ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)	2 - MARINA SILVA (PT)
JOÃO RIBEIRO (PR)	3 - RENATO CASAGRANDE (PSB)
JOÃO PEDRO (PT)	4 - MAGNO MALTA (PR)
TIÃO VIANA (PT)	5 - AUGUSTO BOTELHO (PT) <i>Relator</i>
<b>PMDB, PP</b>	
PEDRO SIMON	1 - ALMEIDA LIMA
FRANCISCO DORNELLES	2 - INÁCIO ARRUDA
GERALDO MESQUITA JÚNIOR	3 - WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA
ROMERO JUÇÁ	4 - VALDIR RAUPP
PAULO DUQUE	5 - GILVAM BORGES
<b>BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)</b>	
EFRAIM MORAIS (DEM)	1 - ADELMIRO SANTANA (DEM)
DEMÓSTENES TORRES (DEM)	2 - ROSALBA CIARLINI (DEM)
MARCO MACIEL (DEM)	3 - JOSÉ AGRIPIINO (DEM)
HERÁCLITO FORTES (DEM)	4 - ROMEU TUMA (PTB)
JOÃO TENÓRIO (PSDB)	5 - ÁLVARO DIAS (PSDB)
EDUARDO AZEREDO (PSDB) <i>Presidente</i>	6 - ARTHUR VIRGÍLIO (PSDB)
FLEXA RIBEIRO (PSDB) <i>Presidente</i>	7 - TASSO JEREISSATI (PSDB) <i>Presidente</i>
<b>PTB</b>	
FERNANDO COLLOR	1 - MOZARILDO GAVALCANTI
<b>PDT</b>	
PATRÍCIA SABOYA	1 - CRISTOVAM BUARQUE <i>Presidente</i>

**PARECER**  
**Nº 82, DE 2014**  
(Da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)  
(sobre os Avisos nºs 51, de 2008; e 14, de 2010)

RELATOR: Senador **DELCÍDIO AMARAL**

RELATOR “AD HOC”: Senador **ANTONIO RUSSO**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se ao conhecimento desta COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA o Aviso (AVS) nº 51, de 2008, do Tribunal de Contas da União (TCU) (nº 1.325, de 17 de setembro de 2008, na origem), que encaminha cópia do Acórdão 2.045/2008-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram.

Acompanham o Aviso cópias das fls. 42/44, 57/71, 112/124 e 134/150 dos autos do processo nº TC 018.303/2007-6, no qual foi adotada a deliberação por aquele Tribunal.

A Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Amazonas apresentou representação motivada por matérias publicadas no periódico “Amazonas em Tempo”, no *site* UOL e, por duas vezes, no jornal “A Crítica”, respectivamente, em 2 de maio, 23 de maio e 7 e 12 de junho, todos de 2007. Noticiou-se que, em desalinho com os requisitos legais, o empresário sueco Johan Eliasch teria adquirido 160 mil hectares de terra no Estado do Amazonas.

Os meios noticiosos acrescentaram que teria havido aumento do desmatamento da Floresta Amazônica, especialmente nas fronteiras com Acre, Mato Grosso, Pará e Rondônia, o que demandaria uma atuação fiscalizatória mais intensa pelos órgãos ambientais.

Este Aviso tramitou pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE), na qual o Parecer do ilustre Senador Augusto Botelho foi aprovado, concluindo pelo conhecimento do assunto por aquela CRE e pelo encaminhamento do Aviso, assim como dos documentos que o acompanham, juntamente com cópia do próprio Parecer, a esta Comissão, para posterior arquivamento.

Depois de aprovado o Parecer na CRE, o TCU enviou o Aviso nº 14, de 2010 (nº 66, de 3 de fevereiro de 2010, na origem), pelo qual encaminha cópia do Acórdão 111/2010-Plenário, assim como do relatório e do voto que lhe deram suporte, relativo a desdobramentos da matéria objeto do AVS nº 51, de 2008. Por essa razão, o AVS nº 14, de 2010, foi apensado ao Aviso ora em análise.

## II – ANÁLISE

A representação foi conhecida e apurada pelo TCU.

A Corte de Contas promoveu diligências junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para averiguar as informações relativas ao aumento do desmatamento e à necessidade de ampliação da atividade fiscalizatória.

O Tribunal concluiu por não poder caracterizar irregularidade na atuação do Ibama no combate a infrações ambientais na região. Entretanto, o Ministro Relator, Ubiratan Aguiar, fez o seguinte alerta em seu voto:



---

... as informações encaminhadas pelo Ibama só sinalizam que a entidade executou ações de fiscalização ambiental na região, mas não permitem que se avalie se essas ações são adequadas, suficientes, etc. Dada a amplitude e complexidade da questão posta na representação, só um trabalho bem mais aprofundado e abrangente possibilitaria que se fizesse essa avaliação.

Por força do incremento do desmatamento na região ocupada pelos projetos do Rio Juma, do Apuí e do Acari, o Tribunal, no item 9.2.4 do Acórdão 557/2004-Plenário, determinou ao Incra que prestasse informações acerca da rotina de fiscalização nos assentamentos, notadamente nos vinculados àqueles projetos.

Até o momento da lavratura do Acórdão 2.045/2008-Plenário, o Instituto não havia implementado a medida a contento. Por esse motivo, o TCU reiterou a determinação, ressaltando que as suas atividades de fiscalização independem da atuação do órgão ambiental estadual (item 9.2.3 do Acórdão 2.045/2008-Plenário).

Quanto à suposta aquisição de terras por estrangeiros, sem o cumprimento das exigências legais pertinentes, mais especificamente por parte do Sr. Johan Eliasch, de nacionalidade sueca, foi apurado que a compra das propriedades foi feita junto à empresa Gethal – Indústria de Madeira Compensada S/A, no Município de Manicoré, pela Empresa Florestal da Amazônia Ltda., constituída esta em 7 de julho de 2003, com sede no Município de São Paulo.

Informação prestada pela Junta Comercial do Estado de São Paulo dá conta de que a Amazon Forestry Company LLC é a sócia majoritária da Empresa Florestal da Amazônia. O valor atual de participação da empresa alienígena na Empresa Florestal da Amazônia é de R\$ 12.119.239,00 (99,99999992%), restando a participação de R\$ 1,00 (0,00000008%) para o parceiro brasileiro, o Sr. Aldo de Cresci Neto.

O voto do Ministro Ubiratan Aguiar comentou os requisitos legais para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a discussão jurídica existente sobre a matéria.



O cerne da polêmica seria o Parecer nº GQ-181, de 17/3/1997, aprovado em 17/12/1998 e publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 22/1/1999, pelo qual a Advocacia-Geral da União (AGU) entendeu que a Constituição Federal de 1988, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 1995, não teria recepcionado o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, pelo qual fica sujeita ao regime dessa lei “a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior”. Segundo o parecer, a EC nº 6, de 1995, elimina diferenças entre as empresas brasileiras de capital nacional e as de capital estrangeiro, não tendo deixado margem ao legislador infraconstitucional para estabelecer restrição alguma, inclusive as que estabeleçam limites para a aquisição de imóveis rurais por empresa brasileira constituída por capital majoritariamente estrangeiro. De acordo com a AGU, o dispositivo infraconstitucional teria sido revogado tacitamente pela Carta Magna.

O entendimento defendido pelo Ministro Relator foi diferente. O Ministro Ubiratan Aguiar discordou da AGU quanto ao fato de que a Carta Política, ao não mais fazer distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, teria impossibilitado ao legislador ordinário fazer qualquer outra distinção entre empresas brasileiras, em função da origem de seu capital. Alertou que teriam sido deixados de lado outros elementos fundamentais à discussão.

O Sr. Ministro defende que toda norma jurídica, mas especialmente a Constituição, deve ser interpretada sistematicamente, o que exigira que tivessem sido levados em consideração também os arts. 170, inciso I, 172 e 190 do seu texto.

Segundo o Ministro Ubiratan Aguiar, o princípio da soberania nacional, um dos que norteiam a Ordem Econômica constitucional, não poderia ser esquecido na análise da matéria, notadamente quando se está tratando de uma região tão sensível como a amazônica. Propriedades nessa região, em especial, estariam “diretamente ligadas à soberania do país e, portanto, ao interesse nacional”.

Lembrou o Relator que o art. 172 da Constituição estabelece que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro. O ministro defende que a Lei da República permitiu ao legislador ordinário promover restrições à aquisição de imóveis rurais com capital estrangeiro, seja ela feita diretamente por estrangeiros ou por intermédio de

---

pessoas brasileiras, físicas ou jurídicas. Segundo afirma, a Lei nº 5.709, de 1971, dispõe dentro desse âmbito do permissivo constitucional. O seu art. 1º, § 1º, estaria em consonância com o art. 172 da Carta Magna.

O Voto do Ministro aduz ser irrazoável, e, portanto, violador de princípio constitucional, uma empresa estrangeira constituir uma sociedade no País detendo praticamente a totalidade do seu capital social. Nesse sentido, seria inadmissível concluir que tal situação não estaria vedada pelas limitações impostas na Constituição e na lei.

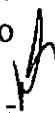
O Ministro Ubiratan Aguiar afirmou que o revogado art. 171 da Constituição Federal, ao estimular as empresas brasileiras de capital nacional, tinha três objetivos básicos:

- a) dar-lhes proteção temporária para o desenvolvimento de atividades estratégicas ou imprescindíveis para o desenvolvimento econômico do País;
- b) dar proteção (não-temporária) aos setores considerados imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional;
- c) garantir-lhes preferência para fornecimento ao Poder Público.

Portanto, o dispositivo constitucional revogado não se prestava a nenhuma vedação, mas ao estímulo da empresa brasileira de capital nacional, em situações peculiares. Por conseguinte, a revogação do art. 171 da Constituição não pode ser usado como fundamento para que se conclua ter passado a ser vedado o estabelecimento de toda e qualquer distinção entre empresas brasileiras, em razão da origem de seu capital.

Ubiratan Aguiar apresenta fundamentos doutrinários sólidos sobre a caracterização da nacionalidade da pessoa jurídica no direito internacional, demonstrando que é justificável defini-la por meio do controle e de seu capital “especialmente no caso em que esta vem a apresentar-se como instrumento de fraude à lei ou desatendimento ao interesse público”.

Consoante assevera o Tribunal, estudo comparativo sobre o regime de investimento estrangeiro, recentemente finalizado, concluiu que “virtualmente todas as leis nacionais que regulam o capital estrangeiro



definem o investimento estrangeiro com base no controle de voto, controle da administração ou controle por qualquer outro meio, direto ou indireto. A simples definição de empresa com base em sua nacionalidade formal é, para o direito comparado, uma anomalia”.

O voto faz referência, ainda, a pronunciamento feito pelo Consultor-Geral da União, Dr. Ronaldo Jorge Araújo, em reunião conjunta da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, realizada no dia 5 de março de 2008. Na oportunidade, o Dr. Ronaldo Jorge Araújo, que representava o Advogado-Geral da União, informou estar em estudo uma possível revisão do Parecer nº GQ-181. Não foram adiantados maiores detalhes dessa revisão e o documento ainda vige.

O TCU vincula a matéria à soberania e ao interesse nacional. Neste Senado, inúmeros parlamentares manifestaram preocupação quanto ao tema, muito caro à sociedade brasileira, e que, inclusive, afeta ao exercício das competências do Congresso Nacional, a quem compete autorizar a aquisição (ou arrendamento) de área superior a cem módulos de exploração indefinida por pessoa jurídica estrangeira, conforme as Leis nº 5.709, de 1971, e nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

O Voto condutor do Acórdão 2.045/2008-Plenário deixou claro que a questão de aquisição de imóveis rurais, especialmente na Amazônia, com capital estrangeiro está submetida ao regime especial das leis mencionadas. Concordamos que o emprego de meios indiretos, pelo uso de empresa brasileira apenas sob o aspecto formal, não afasta a incidência das limitações legais.

A Empresa Florestal da Amazônia Ltda. é indiretamente controlada pelo Sr. Johan Eliasch. Segundo o Voto do Ministro Ubiratan Aguiar, no caso, seriam necessárias autorizações concedidas pelo Congresso Nacional. Também não foram seguidos os ditames da Lei nº 5.709, de 1971, o que levaria à nulidade de pleno direito do negócio jurídico, com base no seu art. 15. O voto ressalta, porém, que as aquisições se deram sob pálio do Parecer nº GQ-181, vinculante para a Administração Federal, consoante o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

O Acórdão 2.045/2008-Plenário contém determinações ao Incra, entre elas a de que passe a observar a Lei nº 5.709, de 1971, o Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, bem como o art. 23 da Lei nº 8.629, de



---

1993, em aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por empresas nacionais, com capital majoritariamente estrangeiro.

Em outro item da deliberação, a Corte determina à entidade que informe aos cartórios de registro de imóveis que passem a observar os arts. 10 e 11 da Lei nº 5.709, de 1971, bem como os arts. 15 e 16 do Decreto nº 74.965, de 1974, nas aquisições de imóveis rurais por empresas que estejam naquela situação. Tal determinação resulta do entendimento firmado pela Corte de que o cadastro especial mantido pelos cartórios de registro de imóveis, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, preconizado no art. 10 da Lei nº 5.709, de 1971, deve contemplar, também, as aquisições feitas por empresas nacionais com capital preponderantemente estrangeiro.

O item 9.3 do Acórdão 2.045/2008-Plenário fez alerta quanto à necessidade de a AGU avaliar a conveniência e oportunidade de rever o conteúdo do Parecer nº GQ-181.

No Parecer da CRE, o ilustre Senador Augusto Botelho adota posição no sentido de que a Mesa desta Casa proponha uma ação direta de inconstitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, da AGU, com base nos arts. 102, I, a, e 103, II, do Diploma Magno, fundamentando pormenorizadamente a sua opção.

Furto-me a repisar os argumentos apresentados no Parecer da CRE. Todavia, é produtivo frisar que o Parecer nº GQ-181, da AGU, defende, com força vinculativa, a não aplicação de dispositivo legal que, conforme demonstrado no Voto do Ministro Ubiratan Aguiar, fora recepcionado pela Carta Cidadã de 1988, antes e depois da EC nº 6, de 1995.

Irresignada com o Acórdão 2.045/2008-Plenário, a AGU apresentou pedido de reexame, julgado pelo Acórdão 111/2010-Plenário, objeto do AVS nº 14, de 2010.

No recurso, a AGU e o Incra insurgiram-se contra os subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4 e 9.3 do Acórdão vergastado, aduzindo que o tema neles tratado era estranho à jurisdição do TCU.

Nas palavras do Advogado-Geral da União:



A aquisição de imóvel rural brasileiro por estrangeiros é matéria estranha à competência deste Tribunal. Isto porque a Lei Maior e a Lei 8.443/1992 não preveem a atuação do TCU na fiscalização de transações privadas, sem que, por via transversa, haja repercussão na Administração Pública Federal.

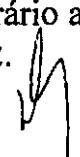
O titular da AGU alegou que, na qualidade de autoridade administrativa máxima e última, em matéria de interpretação de legislação no Poder Executivo, não estaria submetido à supervisão do TCU, mas, sim, somente à do Presidente da República. Afirmou também não haver “dúvidas sobre não poder o TCU pronunciar-se acerca de atividade de cunho privado sem qualquer repercussão, direta ou indireta, na gestão da Administração Pública, ou no uso de bens, ou valores públicos”.

Na visão do Advogado-Geral da União, o alerta quanto à necessidade de que avaliasse a conveniência e oportunidade de rever o conteúdo do Parecer nº GQ-181, contido no item 9.3 da deliberação recorrida, corporificou determinação invasiva da sua competência. Essa pretensa invasão teria espraiado reflexos pelos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4, igualmente recorridos.

O Tribunal reconheceu que “a aquisição de imóvel rural brasileiro por estrangeiros é matéria estranha à competência deste Tribunal. Isto porque a Lei Maior e a Lei 8.443/1992 não preveem a atuação do TCU na fiscalização de transações privadas, sem que, por via transversa, haja repercussão na Administração Pública Federal”. Nesse diapasão, não haveria previsão legal para a Corte de Contas se imiscuir no juízo de oportunidade e conveniência do Advogado-Geral da União para a eventual revisão do Parecer nº GQ-181, conforme já indicara o Ministro Benjamin Zymler em declaração de voto (vencido) que formalizou, por entender que o TCU não deveria sequer conhecer da representação, pois não estariam preenchidos os requisitos de admissibilidade, em razão de a matéria estar fora da competência e da jurisdição daquela Corte.

Foi dado provimento ao recurso interposto pelo Advogado-Geral da União, tornando insubsistente o item 9.3 do Acórdão 2.045/2008-Plenário.

Via de consequência, por estar o Incra, na qualidade de entidade da Administração Federal, formalmente condicionado ao Parecer nº GQ-181, não cabendo ao TCU formular determinação em sentido contrário ao seu teor, a Corte também tornou insubsistentes os subitens 9.2.1 e 9.2.2.



Percebe-se que a questão de fundo, a constitucionalidade do Parecer nº GQ-181, não foi discutida no recurso conhecido e parcialmente provido.

O provimento do pedido de reexame decorreu apenas do reconhecimento de limites de competência. Mantém-se em discussão se o ato normativo do Advogado-Geral da União é contrário à Lei Maior.

Conforme intenção expressada no Parecer aprovado na CRE, o Senador Augusto Botelho apresentou à Mesa o Requerimento nº 945, de 2009, para que seja ajuizada ação direta de constitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, da AGU. O Requerimento foi enviado à Mesa para decisão. O nobre Senador José Sarney, presidente desta Casa, despachou solicitando pronunciamento da Advocacia do Senado, que o retornou àquela autoridade com a Informação nº 064/2009-ADVOSF. Portanto, o Requerimento segue em tramitação.

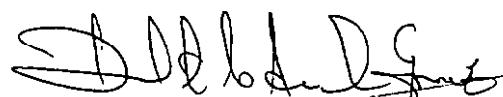
### III – VOTO

À luz do exposto, opinamos pelos arquivamentos dos Avisos nºs 51, de 2008, e 14, de 2010, ambos do Tribunal de Contas da União, juntamente com os documentos que os acompanham.

Sala da Comissão, 31 de maio de 2012.



, Presidente em exercício



, Relator



, Relator "ad hoc"

## COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA

PROPOSIÇÃO: AVS Nº 51, DE 2008  
AVS Nº 14, DE 2010

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 31/10/2010, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>em exercício</i>	<i>Perrey</i>	Sen. Ana Amélia
RELATOR: <i>AD HOC</i>	<i>Perrey</i>	Sen. Antonio Russo

### BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)

DELcíDIO DO AMARAL	1. ANGELA PORTELA
ANTONIO RUSSO <i>(relator AD HOC)</i>	2. EDUARDO SUPLICY
ZEZE PERRELLA	3. WALTER PINHEIRO
ACIR GURGACZ	4. JOÃO DURVAL
RODRIGO ROLLEMBERG	5. ANTONIO CARLOS VALADARES

### BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PV)

WALDEMAR MOKA	1. VAGO
CASILDO MALDANER	2. ROBERTO REQUIÃO
VAGO	3. VALDIR RAUPP
ANA AMÉLIA <i>(Presidente em exercício)</i>	4. LUIZ HENRIQUE <i>3/2</i>
IVO CASSOL	5. CIRO NOGUEIRA
BENEDITO DE LIRA <i>10/10/10</i>	6. JOÃO ALBERTO SOUZA

### BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)

FLEXA RIBEIRO	1- ALOYSIO NUNES FERREIRA
CYRO MIRANDA	2- ALVARO DIAS
JAYME CAMPOS	3- CLOVIS FECURY

### BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PSC, PR)

SÉRGIO SOUZA (PMDB/PR)	1- MOZARILDO CAVALCANTI
ALFREDO NASCIMENTO	2- BLAIRO MAGGI

### PSD/PSOL

SÉRGIO PETECÃO	1- KÁTIA ABREU
----------------	----------------

**Parecer pela Prejudicialidade e Arquivamento da Matéria**

**PARECER  
Nº 83, DE 2014**

(Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional)  
(2º Pronunciamento, sobre os Avisos nºs 51, de 2008; e 14, de 2010)

RELATOR: Senador **MOZARILDO CAVALCANTI**

**I – RELATÓRIO**

Vem para análise desta Comissão o Aviso (AVS) nº 51, de 2008, do Tribunal de Contas da União (TCU) (nº 1.325, de 17 de setembro de 2008, na origem), que encaminha cópia do Acórdão 2.045/2008-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram. Acompanham esse Aviso cópias das fls. 42/44, 57/71, 112/124 e 134/150 dos autos do processo nº TC 018.303/2007-6, no qual foi adotada a deliberação por aquele Tribunal.

A Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Amazonas (Secex/AM), em razão de denúncia de que o sueco Johan Eliasch teria adquirido irregularmente 160 mil hectares de terra no Estado do Amazonas e que houve aumento do desmatamento da floresta amazônica no sul daquele mesmo Estado, veiculada entre maio e junho de 2007 no periódico “Amazonas em Tempo”, no site UOL e no jornal “A Crítica”, apresentou representação ao Tribunal de Contas da União.

O presente Aviso já tramitou por esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE) e sobre ele já foi aprovado parecer, tendo sido relator o Senador Augusto Botelho, que concluiu pelo

conhecimento do assunto e encaminhamento à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, para posterior arquivamento. Igualmente, mediante o Requerimento nº 945, de 2009, sugeriu que a Mesa desta Casa propusesse ação direta de inconstitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, da AGU, com base nos arts. 102, I, a, e 103, II, da CF.

Após essa aprovação na CRE, o TCU enviou o Aviso nº 14, de 2010 (nº 66, de 3 de fevereiro de 2010, na origem), pelo qual remete cópia do Acórdão 111/2010-Plenário, assim como do relatório e do voto correspondente, relativo a desdobramentos da matéria objeto do AVS nº 51, de 2008.

A Comissão de Agricultura e Reforma Agrária analisou ambos os Avisos, aprovando relatório do Senador Delcídio Amaral, que opinou por seu arquivamento e retorno à CRE.

Por essa razão, a matéria volta para análise desta Comissão, agora agregada do AVS nº 14, de 2010.

## II – ANÁLISE

Conforme o AVS nº 51, de 2008, o Tribunal de Contas da União analisou a representação em questão e diligenciou junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para averiguar as denúncias sob a competência de cada órgão.

Sobre o tema ambiental, o TCU não apontou irregularidade do Ibama no combate ao desflorestamento ou do Incra na fiscalização dos assentamentos, embora não tenha concluído ao tempo da feitura do Acórdão 2.045/2008-Plenário análise mais detalhada da situação.

Sobre a aquisição de terras pelo sueco Johan Eliasch, constatou-se que a empresa Gethal – Indústria de Madeira Compensada S/A, localizada no Município de Manicoré, foi comprada pela Empresa Florestal da Amazônia Ltda. Esta foi constituída em 7 de julho de 2003,

---

com sede no Município de São Paulo, cuja sócia amplamente<sup>maioritária</sup> é a Amazon Forestry Company LLC. De capital brasileiro dessa empresa, restaria 0,0000008% do Sr. Aldo de Cresci Neto, o que corresponderia a R\$ 1,00.

A discussão jurídica travada no TCU foi em torno do Parecer nº GQ-181, de 17/3/1997, da Advocacia-Geral da União (AGU), que considera não ter a Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 1995, recepcionado o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, segundo o qual submete a controle especial “a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior”. Para a AGU não haveria maiores diferenças entre as empresas brasileiras de capital nacional e as de capital estrangeiro, interpretação essa não recepcionada pelo TCU, que defende interpretação sistemática da Constituição Federal, levando em consideração seus arts. 172 e 190.

Conforme fundamentado pelo relator Ministro Ubiratan Aguiar, o art. 172 dispõe que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, e o art. 190 remete à lei a regulação e a limitação de aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, estabelecendo os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional. Concretamente, a esta Casa compete autorizar a aquisição (ou arrendamento) de área superior a cem módulos de exploração indefinida por pessoa jurídica estrangeira, conforme as Leis nº 5.709, de 1971, e nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e deveria condicionar o negócio feito pela Empresa Florestal da Amazônia Ltda.

Portanto, de um lado, os limites de aquisição de áreas rurais por estrangeiros dispostos na Lei nº 5.709, de 1971, cumprem os requisitos constitucionais, e não podem ser burlados por constituição de empresas pseudonacionais. De outro lado, a antiga categoria “empresas brasileiras de capital nacional” presente no revogado art. 171 tinha por objetivo proteger estímulos e benefícios diversos a essas empresas e não evitar vedações relacionadas a aquisição de terras rurais.

Coerente com esse raciocínio, o TCU determina ao Incra que informe aos cartórios de registro de imóveis que passem a observar o regime de cadastro especial, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei nº 5.709, de 1971, bem como dos arts. 15 e 16 do Decreto nº 74.965, de 1974, nas aquisições de imóveis rurais por empresas nacionais com capital preponderantemente estrangeiro.

Em resposta à posição do TCU, o Advogado-Geral da União argui que aquele Tribunal não possui competência para se pronunciar sobre “atividade de cunho privado sem qualquer repercussão, direta ou indireta, na gestão da Administração Pública, ou no uso de bens, ou valores públicos”, como é o caso da aquisição de imóvel rural brasileiro por estrangeiros. No mesmo diapasão, o Incra questiona a competência do TCU para realizar recomendações aos cartórios e exercer fiscalização ambiental em assentamentos.

A resposta do TCU a esses questionamentos é justamente o teor do AVS nº 14, de 2010, mediante o qual reconhece os argumentos de reexame do Acórdão 2.045/2008-Plenário e, por via de consequência, sua incompetência para versar sobre a matéria.

O mérito, assim, não foi analisado.

### **III – VOTO**

À luz do exposto, opinamos pelo arquivamento dos Avisos nºs 51, de 2008, e 14, de 2010, ambos do Tribunal de Contas da União, juntamente com os documentos que os acompanham.

Sala da Comissão, 20 de fevereiro de 2014.

, Presidente



, Relator

Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE  
AVISO N° 51, de 2008, QUE TRAMITA EM CONJUNTO COM: AVS 14/2010

ASSINAM O PARECER, NA 3<sup>a</sup> REUNIÃO, DE 20/02/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)  
PRESIDENTE: Levy

RELATOR: SENADOR MOZARILDO CAVALCANTI

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)	
Jorge Viana (PT)	1. Delcídio do Amaral (PT)
Eduardo Suplicy (PT) <u>EM Suplicy</u>	2. Randolfe Rodrigues (PSOL)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	3. Gleisi Hoffmann (PT)
Aníbal Diniz (PT) <u>Aníbal Diniz</u>	4. Eduardo Lopes (PRB)
Cristovam Buarque (PDT) <u>Aníbal</u>	5. Pedro Taques (PDT)
Lídice da Mata (PSB)	6. João Capiberibe (PSB)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Ricardo Ferraço (PMDB)	1. Vital do Rêgo (PMDB)
Jarbas Vasconcelos (PMDB) <u>Jarbas Vasconcelos</u>	2. João Alberto Souza (PMDB)
Pedro Simon (PMDB)	3. Roberto Requião (PMDB)
Eunício Oliveira (PMDB)	4. Romero Jucá (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	5. Ana Amélia (PP) <u>(PRESIDENTE)</u>
Francisco Dornelles (PP)	6. Sérgio Petecão (PSD)
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Alvaro Dias (PSDB)	1. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)
Paulo Bauer (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. Jayme Campos (DEM)
Cyro Miranda (PSDB) <u>Cyro Miranda</u>	4. Cícero Lucena (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)	
Mozarildo Cavalcanti (PTB) <u>RELATOR</u>	1. Gim (PTB)
Fernando Collor (PTB)	2. Eduardo Amorim (PSC)
Magno Malta (PR)	3. Armando Monteiro (PTB)

*DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.*

## **RELATÓRIO**

**RELATOR: Senador CÉSAR BORGES**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se ao conhecimento desta COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA o Aviso (AVS) nº 51, de 2008, do Tribunal de Contas da União (TCU) (nº 1.325, de 17 de setembro de 2008, na origem), que encaminha cópia do Acórdão 2.045/2008-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram.

Acompanham o Aviso cópias das fls. 42/44, 57/71, 112/124 e 134/150 dos autos do processo nº TC 018.303/2007-6, no qual foi adotada a deliberação por aquele Tribunal.

A Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Amazonas apresentou representação motivada por matérias publicadas no periódico “Amazonas em Tempo”, no site UOL e, por duas vezes, no jornal “A Crítica”, respectivamente, em 2 de maio, 23 de maio e 7 e 12 de junho, todos de 2007. Noticiou-se que, em desalinho com os requisitos legais, o empresário sueco Johan Eliasch teria adquirido 160 mil hectares de terra no Estado do Amazonas.

Os meios noticiosos acrescentaram que teria havido aumento do desmatamento da Floresta Amazônica, especialmente nas fronteiras com Acre, Mato Grosso, Pará e Rondônia, o que demandaria uma atuação fiscalizatória mais intensa pelos órgãos ambientais.

Este Aviso tramitou pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE), na qual o Parecer do ilustre Senador Augusto Botelho foi aprovado, concluindo pelo conhecimento do assunto por aquela CRE e pelo encaminhamento do Aviso, assim como dos documentos que o acompanham, juntamente com cópia do próprio Parecer, a esta Comissão, para posterior arquivamento.

Depois de aprovado o Parecer na CRE, o TCU enviou o Aviso nº 14, de 2010 (nº 66, de 3 de fevereiro de 2010, na origem), pelo qual encaminha cópia do Acórdão 111/2010-Plenário, assim como do relatório e do voto que lhe deram suporte, relativo a desdobramentos da matéria objeto do AVS nº 51, de 2008. Por essa razão, o AVS nº 14, de 2010, foi apensado ao Aviso ora em análise.

## II – ANÁLISE

A representação foi conhecida e apurada pelo TCU.

A Corte de Contas promoveu diligências junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para averiguar as informações relativas ao aumento do desmatamento e à necessidade de ampliação da atividade fiscalizatória.

O Tribunal concluiu por não poder caracterizar irregularidade na atuação do Ibama no combate a infrações ambientais na região. Entretanto, o Ministro Relator, Ubiratan Aguiar, fez o seguinte alerta em seu voto:

... as informações encaminhadas pelo Ibama só sinalizam que a entidade executou ações de fiscalização ambiental na região, mas não permitem que se avalie se essas ações são adequadas, suficientes, etc. Dada a amplitude e complexidade da questão posta na representação, só um trabalho bem mais aprofundado e abrangente possibilitaria que se fizesse essa avaliação.

Por força do incremento do desmatamento na região ocupada pelos projetos do Rio Juma, do Apuí e do Acari, o Tribunal, no item 9.2.4 do Acórdão 557/2004-Plenário, determinou ao Incra que prestasse informações acerca da rotina de fiscalização nos assentamentos, notadamente nos vinculados àqueles projetos.

Até o momento da lavratura do Acórdão 2.045/2008-Plenário, o Instituto não havia implementado a medida a contento. Por esse motivo, o TCU reiterou a determinação, ressaltando que as suas atividades de fiscalização independem da atuação do órgão ambiental estadual (item 9.2.3 do Acórdão 2.045/2008-Plenário).

Quanto à suposta aquisição de terras por estrangeiros, sem o cumprimento das exigências legais pertinentes, mais especificamente por parte do Sr. Johan Eliasch, de nacionalidade sueca, foi apurado que a compra das propriedades foi feita junto à empresa Gethal – Indústria de Madeira Compensada S/A, no Município de Manicoré, pela Empresa Florestal da Amazônia Ltda., constituída esta em 7 de julho de 2003, com sede no Município de São Paulo.

Informação prestada pela Junta Comercial do Estado de São Paulo dá conta de que a Amazon Forestry Company LLC é a sócia majoritária da Empresa Florestal da Amazônia. O valor atual de participação da empresa alienígena na Empresa Florestal da Amazônia é de R\$ 12.119.239,00 (99,99999992%), restando a participação de R\$ 1,00 (0,00000008%) para o parceiro brasileiro, o Sr. Aldo de Cresci Neto.

O voto do Ministro Ubiratan Aguiar comentou os requisitos legais para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a discussão jurídica existente sobre a matéria.

---

O cerne da polêmica seria o Parecer nº GQ-181, de 17/3/1997, aprovado em 17/12/1998 e publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 22/1/1999, pelo qual a Advocacia-Geral da União (AGU) entendeu que a Constituição Federal de 1988, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 1995, não teria recepcionado o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, pelo qual fica sujeita ao regime dessa lei “a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior”. Segundo o parecer, a EC nº 6, de 1995, elimina diferenças entre as empresas brasileiras de capital nacional e as de capital estrangeiro, não tendo deixado margem ao legislador infraconstitucional para estabelecer restrição alguma, inclusive as que estabeleçam limites para a aquisição de imóveis rurais por empresa brasileira constituída por capital majoritariamente estrangeiro. De acordo com a AGU, o dispositivo infraconstitucional teria sido revogado tacitamente pela Carta Magna.

O entendimento defendido pelo Ministro Relator foi diferente. O Ministro Ubiratan Aguiar discordou da AGU quanto ao fato de que a Carta Política, ao não mais fazer distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, teria impossibilitado ao legislador ordinário fazer qualquer outra distinção entre empresas brasileiras, em função da origem de seu capital. Alertou que teriam sido deixados de lado outros elementos fundamentais à discussão.

O Sr. Ministro defende que toda norma jurídica, mas especialmente a Constituição, deve ser interpretada sistematicamente, o que exigira que tivessem sido levados em consideração também os arts. 170, inciso I, 172 e 190 do seu texto.

Segundo o Ministro Ubiratan Aguiar, o princípio da soberania nacional, um dos que norteiam a Ordem Econômica constitucional, não poderia ser esquecido na análise da matéria, notadamente quando se está tratando de uma região tão sensível como a amazônica. Propriedades nessa região, em especial, estariam “diretamente ligadas à soberania do país e, portanto, ao interesse nacional”.

Lembrou o Relator que o art. 172 da Constituição estabelece que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro. O ministro defende que a Lei da República permitiu ao legislador

ordinário promover restrições à aquisição de imóveis rurais com capital estrangeiro, seja ela feita diretamente por estrangeiros ou por intermédio de pessoas brasileiras, físicas ou jurídicas. Segundo afirma, a Lei nº 5.709, de 1971, dispõe dentro desse âmbito do permissivo constitucional. O seu art. 1º, § 1º, estaria em consonância com o art. 172 da Carta Magna.

O Voto do Ministro aduz ser irrazoável, e, portanto, violador de princípio constitucional, uma empresa estrangeira constituir uma sociedade no País detendo praticamente a totalidade do seu capital social. Nesse sentido, seria inadmissível concluir que tal situação não estaria vedada pelas limitações impostas na Constituição e na lei.

O Ministro Ubiratan Aguiar afirmou que o revogado art. 171 da Constituição Federal, ao estimular as empresas brasileiras de capital nacional, tinha três objetivos básicos:

- a) dar-lhes proteção temporária para o desenvolvimento de atividades estratégicas ou imprescindíveis para o desenvolvimento econômico do País;
- b) dar proteção (não-temporária) aos setores considerados imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional;
- c) garantir-lhes preferência para fornecimento ao Poder Público.

Portanto, o dispositivo constitucional revogado não se prestava a nenhuma vedação, mas ao estímulo da empresa brasileira de capital nacional, em situações peculiares. Por conseguinte, a revogação do art. 171 da Constituição não pode ser usado como fundamento para que se conclua ter passado a ser vedado o estabelecimento de toda e qualquer distinção entre empresas brasileiras, em razão da origem de seu capital.

Ubiratan Aguiar apresenta fundamentos doutrinários sólidos sobre a caracterização da nacionalidade da pessoa jurídica no direito internacional, demonstrando que é justificável defini-la por meio do controle e de seu capital “especialmente no caso em que esta vem a apresentar-se como instrumento de fraude à lei ou desatendimento ao interesse público”.

---

Consoante assevera o Tribunal, estudo comparativo sobre o regime de investimento estrangeiro, recentemente finalizado, concluiu que “virtualmente todas as leis nacionais que regulam o capital estrangeiro definem o investimento estrangeiro com base no controle de voto, controle da administração ou controle por qualquer outro meio, direto ou indireto. A simples definição de empresa com base em sua nacionalidade formal é, para o direito comparado, uma anomalia”.

O voto faz referência, ainda, a pronunciamento feito pelo Consultor-Geral da União, Dr. Ronaldo Jorge Araújo, em reunião conjunta da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, realizada no dia 5 de março de 2008. Na oportunidade, o Dr. Ronaldo Jorge Araújo, que representava o Advogado-Geral da União, informou estar em estudo uma possível revisão do Parecer nº GQ-181. Não foram adiantados maiores detalhes dessa revisão e o documento ainda vige.

O TCU vincula a matéria à soberania e ao interesse nacional. Neste Senado, inúmeros parlamentares manifestaram preocupação quanto ao tema, muito caro à sociedade brasileira, e que, inclusive, afeta ao exercício das competências do Congresso Nacional, a quem compete autorizar a aquisição (ou arrendamento) de área superior a cem módulos de exploração indefinida por pessoa jurídica estrangeira, conforme as Leis nº 5.709, de 1971, e nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

O Voto condutor do Acórdão 2.045/2008-Plenário deixou claro que a questão de aquisição de imóveis rurais, especialmente na Amazônia, com capital estrangeiro está submetida ao regime especial das leis mencionadas. Concordamos que o emprego de meios indiretos, pelo uso de empresa brasileira apenas sob o aspecto formal, não afasta a incidência das limitações legais.

A Empresa Florestal da Amazônia Ltda. é indiretamente controlada pelo Sr. Johan Eliasch. Segundo o Voto do Ministro Ubiratan Aguiar, no caso, seriam necessárias autorizações concedidas pelo Congresso Nacional. Também não foram seguidos os ditames da Lei nº 5.709, de 1971, o que levaria à nulidade de pleno direito do negócio jurídico, com base no seu art. 15. O voto ressalta, porém, que as aquisições se deram sob pálio do Parecer nº GQ-181, vinculante para a Administração Federal, consoante o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Não foi sem propósito que o TCU encaminhou o Aviso em tela ao Senado Federal. Cabe a nós parlamentares atuarmos naquilo em que nos compete para dar solução à insegurança jurídica existente em relação à matéria.

O Acórdão 2.045/2008-Plenário contém determinações ao Incra, entre elas a de que passe a observar a Lei nº 5.709, de 1971, o Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, bem como o art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993, em aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por empresas nacionais, com capital majoritariamente estrangeiro.

Em outro item da deliberação, a Corte determina à entidade que informe aos cartórios de registro de imóveis que passem a observar os arts. 10 e 11 da Lei nº 5.709, de 1971, bem como os arts. 15 e 16 do Decreto nº 74.965, de 1974, nas aquisições de imóveis rurais por empresas que estejam naquela situação. Tal determinação resulta do entendimento firmado pela Corte de que o cadastro especial mantido pelos cartórios de registro de imóveis, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, preconizado no art. 10 da Lei nº 5.709, de 1971, deve contemplar, também, as aquisições feitas por empresas nacionais com capital preponderantemente estrangeiro.

O item 9.3 do Acórdão 2.045/2008-Plenário fez alerta quanto à necessidade de a AGU avaliar a conveniência e oportunidade de rever o conteúdo do Parecer nº GQ-181.

No Parecer da CRE, o ilustre Senador Augusto Botelho adota posição no sentido de que a Mesa desta Casa proponha uma ação direta de inconstitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, da AGU, com base nos arts. 102, I, a, e 103, II, do Diploma Magno, fundamentando pormenoradamente a sua opção. Adoto a integralidade do raciocínio e das conclusões do nobre colega, e propugno pelo mesmo encaminhamento, por também considerar o ato normativo inconstitucional.

Furto-me a repisar os argumentos tão bem apresentados no Parecer da CRE, com os quais concordo, repito. Todavia, é produtivo frisar que o Parecer nº GQ-181, da AGU, defende, com força vinculativa, a não aplicação de dispositivo legal que, conforme demonstrado no Voto do Ministro Ubiratan Aguiar, fora recepcionado pela Carta Cidadã de 1988, antes e depois da EC nº 6, de 1995.

---

Irresignada com o Acórdão 2.045/2008-Plenário, a AGU apresentou pedido de reexame, julgado pelo Acórdão 111/2010-Plenário, objeto do AVS nº 14, de 2010.

No recurso, a AGU e o Incra insurgiram-se contra os subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4 e 9.3 do Acórdão vergastado, aduzindo que o tema neles tratado era estranho à jurisdição do TCU.

Nas palavras do Advogado-Geral da União:

A aquisição de imóvel rural brasileiro por estrangeiros é matéria estranha à competência deste Tribunal. Isto porque a Lei Maior e a Lei 8.443/1992 não preveem a atuação do TCU na fiscalização de transações privadas, sem que, por via transversa, haja repercussão na Administração Pública Federal.

O titular da AGU alegou que, na qualidade de autoridade administrativa máxima e última, em matéria de interpretação de legislação no Poder Executivo, não estaria submetido à supervisão do TCU, mas, sim, somente à do Presidente da República. Afirmou também não haver “dúvidas sobre não poder o TCU pronunciar-se acerca de atividade de cunho privado sem qualquer repercussão, direta ou indireta, na gestão da Administração Pública, ou no uso de bens, ou valores públicos”.

Na visão do Advogado-Geral da União, o alerta quanto à necessidade de que avaliasse a conveniência e oportunidade de rever o conteúdo do Parecer nº GQ-181, contido no item 9.3 da deliberação recorrida, corporificou determinação invasiva da sua competência. Essa pretensa invasão teria espraiado reflexos pelos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4, igualmente recorridos.

O Tribunal reconheceu que “a aquisição de imóvel rural brasileiro por estrangeiros é matéria estranha à competência deste Tribunal. Isto porque a Lei Maior e a Lei 8.443/1992 não preveem a atuação do TCU na fiscalização de transações privadas, sem que, por via transversa, haja repercussão na Administração Pública Federal”. Nesse diapasão, não haveria previsão legal para a Corte de Contas se imiscuir no juízo de oportunidade e conveniência do Advogado-Geral da União para a eventual revisão do Parecer nº GQ-181, conforme já indicara o Ministro Benjamin Zymler em declaração de voto (vencido) que formalizou, por entender que o TCU não deveria sequer

conhecer da representação, pois não estariam preenchidos os requisitos de admissibilidade, em razão de a matéria estar fora da competência e da jurisdição daquela Corte.

Foi dado provimento ao recurso interposto pelo Advogado-Geral da União, tornando insubsistente o item 9.3 do Acórdão 2.045/2008-Plenário.

Via de consequência, por estar o Incra, na qualidade de entidade da Administração Federal, formalmente condicionado ao Parecer nº GQ-181, não cabendo ao TCU formular determinação em sentido contrário ao seu teor, a Corte também tornou insubsistentes os subitens 9.2.1 e 9.2.2.

Percebe-se que a questão de fundo, a constitucionalidade do Parecer nº GQ-181, não foi discutida no recurso conhecido e parcialmente provido.

O provimento do pedido de reexame decorreu apenas do reconhecimento de limites de competência. Mantém-se a certeza de que o ato normativo do Advogado-Geral da União é contrário à Lei Maior, o que mantém intacta a necessidade de contrastar sua aderência ao ordenamento jurídico por intermédio de ação direta de inconstitucionalidade.

Conforme intenção expressada no Parecer aprovado na CRE, o Senador Augusto Botelho apresentou à Mesa o Requerimento nº 945, de 2009, para que seja ajuizada ação direta de inconstitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, da AGU. Cerro fileiras com o ilustre colega. Considerando que o Requerimento ainda não teve parecer aprovado em comissão ou consta da Ordem do Dia (art. 48, § 2º, do Regimento), defendo que esta Comissão também proponha Requerimento de mesmo teor, reforçando a necessidade dessa medida.

### **III – VOTO**

À luz do exposto, opinamos pela apresentação do Requerimento a seguir à Mesa do Senado Federal, para que seja proposta ação direta de inconstitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, da AGU, com base nos arts. 102, I, a, e 103, II, da Constituição da República, bem como pelo posterior arquivamento do Aviso nº 51, de 2008, e do Aviso nº 14, de 2010, ambos do Tribunal de Contas da União, juntamente com os documentos que os acompanham.

---

## REQUERIMENTO N° , DE 2010 – CRA

Nos termos dos arts. 214 e 215 do Regimento Interno do Senado Federal, com fulcro nos arts. 102, I, a, e 103, II, da Constituição Federal, requeiro que a Mesa apresente ação direta de inconstitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, de 17/3/1997, do Advogado-Geral da União, aprovado em 17/12/1998 e publicado no Diário Oficial da União de 22/1/1999, pelo qual a Advocacia-Geral da União entendeu que a Constituição Federal de 1988, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, não teria recepcionado o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709, de 1971, segundo o qual fica sujeita ao regime dessa lei “a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior”.

### JUSTIFICAÇÃO

A questão da ocupação das terras rurais é um tema recorrente na agenda nacional. Notadamente, esse é um tema preocupante quando se trata da Amazônia, em razão tanto da questão puramente ambiental quanto do adequado aproveitamento econômico. A pequena densidade populacional e os entraves de ordem logística que dificultam a presença ostensiva do Estado brasileiro nos seus rincões propiciam situações que podem ser frontalmente contrárias ao interesse público.

Não é novidade o sentimento de verdadeira cobiça que outras nações nutrem em relação às riquezas minerais, da fauna e da flora brasileiras, especialmente países que praticamente já esgotaram os seus recursos naturais. Exercer alguma forma de controle sobre a Amazônia, chamada de “pulmão do mundo”, está entre os maiores objetos de desejo das potências econômicas e das grandes corporações internacionais.

Feita a introdução, evidencia-se que o resguardo da soberania nacional é o principal motivo deste Requerimento.

Há que se proteger as RIQUEZAS nacionais – não apenas as amazônicas – para as futuras gerações, que deverão estar aptas a usá-las com sabedoria, responsabilidade e para o proveito dos brasileiros.

Não nos resta dúvida de que afronta a Constituição da República o entendimento de que se igualam plenamente quaisquer empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede no País, independente de serem elas controladas por pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, ou por nacionais, quando em jogo o interesse público e a soberania do País, pela ocupação de extensas propriedades rurais em áreas sensíveis, com virtual total controle sobre elas.

Todo o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União para culminar no Acórdão 2.045/2008-Plenário demonstra que, com base em um ato normativo editado pela Advocacia-Geral da União, que vincula a atuação dos órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo, permitem-se absurdos como o que deflagrou a atividade fiscalizatória daquela Corte: uma empresa brasileira adquirente de grandes porções de terra na Amazônia, mas que tem como sócios uma pessoa jurídica alienígena, com mais de 99% de participação, e uma pessoa física brasileira, com menos de 1% das cotas societárias.

Os fundamentos jurídicos para a ação direta de inconstitucionalidade podem ser encontrados no Relatório e no Voto do Ministro Ubiratan Aguiar no Acórdão 2.045/2008-Plenário, sendo que os de maior relevância foram citados nos Pareceres da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE) sobre o Aviso nº 51, de 2008.

A Corte de Contas apresenta bases doutrinárias sólidas sobre a caracterização da nacionalidade da pessoa jurídica no direito internacional, demonstrando que é justificável defini-la por meio do controle e de seu capital “especialmente no caso em que esta vem a apresentar-se como instrumento de fraude à lei ou desatendimento ao interesse público”.

Consoante assevera o Tribunal, estudo comparativo sobre o regime de investimento estrangeiro, recentemente finalizado, concluiu que “virtualmente todas as leis nacionais que regulam o capital estrangeiro definem o investimento estrangeiro com base no controle de voto, controle da administração ou controle por qualquer outro meio, direto ou indireto. A

simples definição de empresa com base em sua nacionalidade formal é, para o direito comparado, uma anomalia”.

Em face da relevância do assunto e da premência de que se reveste, é que confiamos no descortino da Mesa para que ajuíze, perante o Supremo Tribunal Federal, a ação direta de inconstitucionalidade objeto deste Requerimento.

Sala da Comissão,

, Presidente

  
, Relator

## RELATÓRIO

RELATOR: Senador CÉSAR BORGES

### I – RELATÓRIO

Submete-se ao conhecimento desta COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA o Aviso (AVS) nº 51, de 2008, do Tribunal de Contas da União (TCU) (nº 1.325, de 17 de setembro de 2008, na origem), que encaminha cópia do Acórdão 2.045/2008-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram.

Acompanham o Aviso cópias das fls. 42/44, 57/71, 112/124 e 134/150 dos autos do processo nº TC 018.303/2007-6, no qual foi adotada a deliberação por aquele Tribunal.

A Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Amazonas apresentou representação motivada por matérias publicadas no periódico “Amazonas em Tempo”, no site UOL e, por duas vezes, no jornal “A Crítica”, respectivamente, em 2 de maio, 23 de maio e 7 e 12 de junho, todos de 2007. Noticiou-se que, em desalinho com os requisitos legais, o empresário sueco Johan Eliasch teria adquirido 160 mil hectares de terra no Estado do Amazonas.

Os meios noticiosos acrescentaram que teria havido aumento do desmatamento da Floresta Amazônica, especialmente nas fronteiras com Acre, Mato Grosso, Pará e Rondônia, o que demandaria uma atuação fiscalizatória mais intensa pelos órgãos ambientais.

Este Aviso tramitou pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE), na qual o Parecer do ilustre Senador Augusto Botelho foi aprovado, concluindo pelo conhecimento do assunto por aquela CRE e pelo encaminhamento do Aviso, assim como dos documentos que o acompanham, juntamente com cópia do próprio Parecer, a esta Comissão, para posterior arquivamento.

Depois de aprovado o Parecer na CRE, o TCU enviou o Aviso nº 14, de 2010 (nº 66, de 3 de fevereiro de 2010, na origem), pelo qual encaminha cópia do Acórdão 111/2010-Plenário, assim como do relatório e do voto que lhe deram suporte, relativo a desdobramentos da matéria objeto do AVS nº 51, de 2008. Por essa razão, o AVS nº 14, de 2010, foi apensado ao Aviso ora em análise.

## **II – ANÁLISE**

A representação foi conhecida e apurada pelo TCU.

A Corte de Contas promoveu diligências junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para averiguar as informações relativas ao aumento do desmatamento e à necessidade de ampliação da atividade fiscalizatória.

O Tribunal concluiu por não poder caracterizar irregularidade na atuação do Ibama no combate a infrações ambientais na região. Entretanto, o Ministro Relator, Ubiratan Aguiar, fez o seguinte alerta em seu voto:

... as informações encaminhadas pelo Ibama só sinalizam que a entidade executou ações de fiscalização ambiental na região, mas não permitem que se avalie se essas ações são adequadas, suficientes, etc. Dada a amplitude e complexidade da questão posta na representação, só um trabalho bem mais aprofundado e abrangente possibilitaria que se fizesse essa avaliação.

Por força do incremento do desmatamento na região ocupada pelos projetos do Rio Juma, do Apuí e do Acari, o Tribunal, no item 9.2.4 do Acórdão 557/2004-Plenário, determinou ao Incra que prestasse informações acerca da rotina de fiscalização nos assentamentos, notadamente nos vinculados àqueles projetos.

Até o momento da lavratura do Acórdão 2.045/2008-Plenário, o Instituto não havia implementado a medida a contento. Por esse motivo, o TCU reiterou a determinação, ressaltando que as suas atividades de fiscalização independem da atuação do órgão ambiental estadual (item 9.2.3 do Acórdão 2.045/2008-Plenário).

Quanto à suposta aquisição de terras por estrangeiros, sem o cumprimento das exigências legais pertinentes, mais especificamente por parte do Sr. Johan Eliasch, de nacionalidade sueca, foi apurado que a compra das propriedades foi feita junto à empresa Gethal – Indústria de Madeira Compensada S/A, no Município de Manicoré, pela Empresa Florestal da Amazônia Ltda., constituída esta em 7 de julho de 2003, com sede no Município de São Paulo.

Informação prestada pela Junta Comercial do Estado de São Paulo dá conta de que a Amazon Forestry Company LLC é a sócia majoritária da Empresa Florestal da Amazônia. O valor atual de participação da empresa alienígena na Empresa Florestal da Amazônia é de R\$ 12.119.239,00 (99,99999992%), restando a participação de R\$ 1,00 (0,0000008%) para o parceiro brasileiro, o Sr. Aldo de Cresci Neto.

O voto do Ministro Ubiratan Aguiar comentou os requisitos legais para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a discussão jurídica existente sobre a matéria.

O cerne da polêmica seria o Parecer nº GQ-181, de 17/3/1997, aprovado em 17/12/1998 e publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 22/1/1999, pelo qual a Advocacia-Geral da União (AGU) entendeu que a Constituição Federal de 1988, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 1995, não teria recepcionado o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, pelo qual fica sujeita ao regime dessa lei “a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título,

---

pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior". Segundo o parecer, a EC nº 6, de 1995, elimina diferenças entre as empresas brasileiras de capital nacional e as de capital estrangeiro, não tendo deixado margem ao legislador infraconstitucional para estabelecer restrição alguma, inclusive as que estabeleçam limites para a aquisição de imóveis rurais por empresa brasileira constituída por capital majoritariamente estrangeiro. De acordo com a AGU, o dispositivo infraconstitucional teria sido revogado tacitamente pela Carta Magna.

O entendimento defendido pelo Ministro Relator foi diferente. O Ministro Ubiratan Aguiar discordou da AGU quanto ao fato de que a Carta Política, ao não mais fazer distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, teria impossibilitado ao legislador ordinário fazer qualquer outra distinção entre empresas brasileiras, em função da origem de seu capital. Alertou que teriam sido deixados de lado outros elementos fundamentais à discussão.

O Sr. Ministro defende que toda norma jurídica, mas especialmente a Constituição, deve ser interpretada sistematicamente, o que exigira que tivessem sido levados em consideração também os arts. 170, inciso I, 172 e 190 do seu texto.

Segundo o Ministro Ubiratan Aguiar, o princípio da soberania nacional, um dos que norteiam a Ordem Econômica constitucional, não poderia ser esquecido na análise da matéria, notadamente quando se está tratando de uma região tão sensível como a amazônica. Propriedades nessa região, em especial, estariam "diretamente ligadas à soberania do país e, portanto, ao interesse nacional".

Lembrou o Relator que o art. 172 da Constituição estabelece que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro. O ministro defende que a Lei da República permitiu ao legislador ordinário promover restrições à aquisição de imóveis rurais com capital estrangeiro, seja ela feita diretamente por estrangeiros ou por intermédio de pessoas brasileiras, físicas ou jurídicas. Segundo afirma, a Lei nº 5.709, de 1971, dispõe dentro desse âmbito do permissivo constitucional. O seu art. 1º, § 1º, estaria em consonância com o art. 172 da Carta Magna.

O Voto do Ministro aduz ser irrazoável, e, portanto, violador de princípio constitucional, uma empresa estrangeira constituir uma sociedade no País detendo praticamente a totalidade do seu capital social. Nesse sentido, seria inadmissível concluir que tal situação não estaria vedada pelas limitações impostas na Constituição e na lei.

O Ministro Ubiratan Aguiar afirmou que o revogado art. 171 da Constituição Federal, ao estimular as empresas brasileiras de capital nacional, tinha três objetivos básicos:

- a) dar-lhes proteção temporária para o desenvolvimento de atividades estratégicas ou imprescindíveis para o desenvolvimento econômico do País;
- b) dar proteção (não-temporária) aos setores considerados imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional;
- c) garantir-lhes preferência para fornecimento ao Poder Público.

Portanto, o dispositivo constitucional revogado não se prestava a nenhuma vedação, mas ao estímulo da empresa brasileira de capital nacional, em situações peculiares. Por conseguinte, a revogação do art. 171 da Constituição não pode ser usado como fundamento para que se conclua ter passado a ser vedado o estabelecimento de toda e qualquer distinção entre empresas brasileiras, em razão da origem de seu capital.

Ubiratan Aguiar apresenta fundamentos doutrinários sólidos sobre a caracterização da nacionalidade da pessoa jurídica no direito internacional, demonstrando que é justificável defini-la por meio do controle e de seu capital “especialmente no caso em que esta vem a apresentar-se como instrumento de fraude à lei ou desatendimento ao interesse público”.

Consoante assevera o Tribunal, estudo comparativo sobre o regime de investimento estrangeiro, recentemente finalizado, concluiu que “virtualmente todas as leis nacionais que regulam o capital estrangeiro definem o investimento estrangeiro com base no controle de voto, controle da administração ou controle por qualquer outro meio, direto ou indireto. A simples definição de empresa com base em sua nacionalidade formal é, para o direito comparado, uma anomalia”.

O voto faz referência, ainda, a pronunciamento feito pelo Consultor-Geral da União, Dr. Ronaldo Jorge Araújo, em reunião conjunta da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, realizada no dia 5 de março de 2008. Na oportunidade, o Dr. Ronaldo Jorge Araújo, que representava o Advogado-Geral da União, informou estar em estudo uma possível revisão do Parecer nº GQ-181. Não foram adiantados maiores detalhes dessa revisão e o documento ainda vige.

O TCU vincula a matéria à soberania e ao interesse nacional. Neste Senado, inúmeros parlamentares manifestaram preocupação quanto ao tema, muito caro à sociedade brasileira, e que, inclusive, afeta ao exercício das competências do Congresso Nacional, a quem compete autorizar a aquisição (ou arrendamento) de área superior a cem módulos de exploração indefinida por pessoa jurídica estrangeira, conforme as Leis nº 5.709, de 1971, e nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

O Voto condutor do Acórdão 2.045/2008-Plenário deixou claro que a questão de aquisição de imóveis rurais, especialmente na Amazônia, com capital estrangeiro está submetida ao regime especial das leis mencionadas. Concordamos que o emprego de meios indiretos, pelo uso de empresa brasileira apenas sob o aspecto formal, não afasta a incidência das limitações legais.

A Empresa Florestal da Amazônia Ltda. é indiretamente controlada pelo Sr. Johan Eliasch. Segundo o Voto do Ministro Ubiratan Aguiar, no caso, seriam necessárias autorizações concedidas pelo Congresso Nacional. Também não foram seguidos os ditames da Lei nº 5.709, de 1971, o que levaria à nulidade de pleno direito do negócio jurídico, com base no seu art. 15. O voto ressalta, porém, que as aquisições se deram sob pátio do Parecer nº GQ-181, vinculante para a Administração Federal, consoante o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

O Acórdão 2.045/2008-Plenário contém determinações ao Incra, entre elas a de que passe a observar a Lei nº 5.709, de 1971, o Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, bem como o art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993, em aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por empresas nacionais, com capital majoritariamente estrangeiro.

Em outro item da deliberação, a Corte determina à entidade que informe aos cartórios de registro de imóveis que passem a observar os arts. 10 e 11 da Lei nº 5.709, de 1971, bem como os arts. 15 e 16 do Decreto nº 74.965, de 1974, nas aquisições de imóveis rurais por empresas que estejam naquela situação. Tal determinação resulta do entendimento firmado pela Corte de que o cadastro especial mantido pelos cartórios de registro de imóveis, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, preconizado no art. 10 da Lei nº 5.709, de 1971, deve contemplar, também, as aquisições feitas por empresas nacionais com capital preponderantemente estrangeiro.

O item 9.3 do Acórdão 2.045/2008-Plenário fez alerta quanto à necessidade de a AGU avaliar a conveniência e oportunidade de rever o conteúdo do Parecer nº GQ-181.

No Parecer da CRE, o ilustre Senador Augusto Botelho adota posição no sentido de que a Mesa desta Casa proponha uma ação direta de inconstitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, da AGU, com base nos arts. 102, I, a, e 103, II, do Diploma Magno, fundamentando pormenorizadamente a sua opção.

Furto-me a repisar os argumentos apresentados no Parecer da CRE. Todavia, é produtivo frisar que o Parecer nº GQ-181, da AGU, defende, com força vinculativa, a não aplicação de dispositivo legal que, conforme demonstrado no Voto do Ministro Ubiratan Aguiar, fora recepcionado pela Carta Cidadã de 1988, antes e depois da EC nº 6, de 1995.

Irresignada com o Acórdão 2.045/2008-Plenário, a AGU apresentou pedido de reexame, julgado pelo Acórdão 111/2010-Plenário, objeto do AVS nº 14, de 2010.

No recurso, a AGU e o Incra insurgiram-se contra os subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4 e 9.3 do Acórdão vergastado, aduzindo que o tema neles tratado era estranho à jurisdição do TCU.

Nas palavras do Advogado-Geral da União:

A aquisição de imóvel rural brasileiro por estrangeiros é matéria estranha à competência deste Tribunal. Isto porque a Lei Maior e a Lei 8.443/1992 não preveem a atuação do TCU na fiscalização de transações privadas, sem que, por via transversa, haja repercussão na Administração Pública Federal.

O titular da AGU alegou que, na qualidade de autoridade administrativa máxima e última, em matéria de interpretação de legislação no Poder Executivo, não estaria submetido à supervisão do TCU, mas, sim, somente à do Presidente da República. Afirmou também não haver “dúvidas sobre não poder o TCU pronunciar-se acerca de atividade de cunho privado sem qualquer repercussão, direta ou indireta, na gestão da Administração Pública, ou no uso de bens, ou valores públicos”.

Na visão do Advogado-Geral da União, o alerta quanto à necessidade de que avaliasse a conveniência e oportunidade de rever o conteúdo do Parecer nº GQ-181, contido no item 9.3 da deliberação recorrida, corporificou determinação invasiva da sua competência. Essa pretensa invasão teria espraiado reflexos pelos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4, igualmente recorridos.

O Tribunal reconheceu que “a aquisição de imóvel rural brasileiro por estrangeiros é matéria estranha à competência deste Tribunal. Isto porque a Lei Maior e a Lei 8.443/1992 não preveem a atuação do TCU na fiscalização de transações privadas, sem que, por via transversa, haja repercussão na Administração Pública Federal”. Nesse diapasão, não haveria previsão legal para a Corte de Contas se imiscuir no juízo de oportunidade e conveniência do Advogado-Geral da União para a eventual revisão do Parecer nº GQ-181, conforme já indicara o Ministro Benjamin Zymler em declaração de voto (vencido) que formalizou, por entender que o TCU não deveria sequer conhecer da representação, pois não estariam preenchidos os requisitos de admissibilidade, em razão de a matéria estar fora da competência e da jurisdição daquela Corte.

Foi dado provimento ao recurso interposto pelo Advogado-Geral da União, tornando insubsistente o item 9.3 do Acórdão 2.045/2008-Plenário.

Via de consequência, por estar o Incra, na qualidade de entidade da Administração Federal, formalmente condicionado ao Parecer nº GQ-181, não cabendo ao TCU formular determinação em sentido contrário ao seu teor, a Corte também tornou insubsistentes os subitens 9.2.1 e 9.2.2.

Percebe-se que a questão de fundo, a constitucionalidade do Parecer nº GQ-181, não foi discutida no recurso conhecido e parcialmente provido.

O provimento do pedido de reexame decorreu apenas do reconhecimento de limites de competência. Mantém-se em discussão se o ato normativo do Advogado-Geral da União é contrário à Lei Maior.

Conforme intenção expressada no Parecer aprovado na CRE, o Senador Augusto Botelho apresentou à Mesa o Requerimento nº 945, de 2009, para que seja ajuizada ação direta de constitucionalidade contra o Parecer nº GQ-181, da AGU. O Requerimento foi enviado à Mesa para decisão. O nobre Senador José Sarney, presidente desta Casa, despachou solicitando pronunciamento da Advocacia do Senado, que o retornou àquela autoridade com a Informação nº 064/2009-ADVOSF. Portanto, o Requerimento segue em tramitação.

### **III – VOTO**

À luz do exposto, opinamos pelos arquivamentos dos Avisos nºs 51, de 2008, e 14, de 2010, ambos do Tribunal de Contas da União, juntamente com os documentos que os acompanham.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator